

Betaalrisico's in de huursector: oorzaken en oplossingsrichtingen

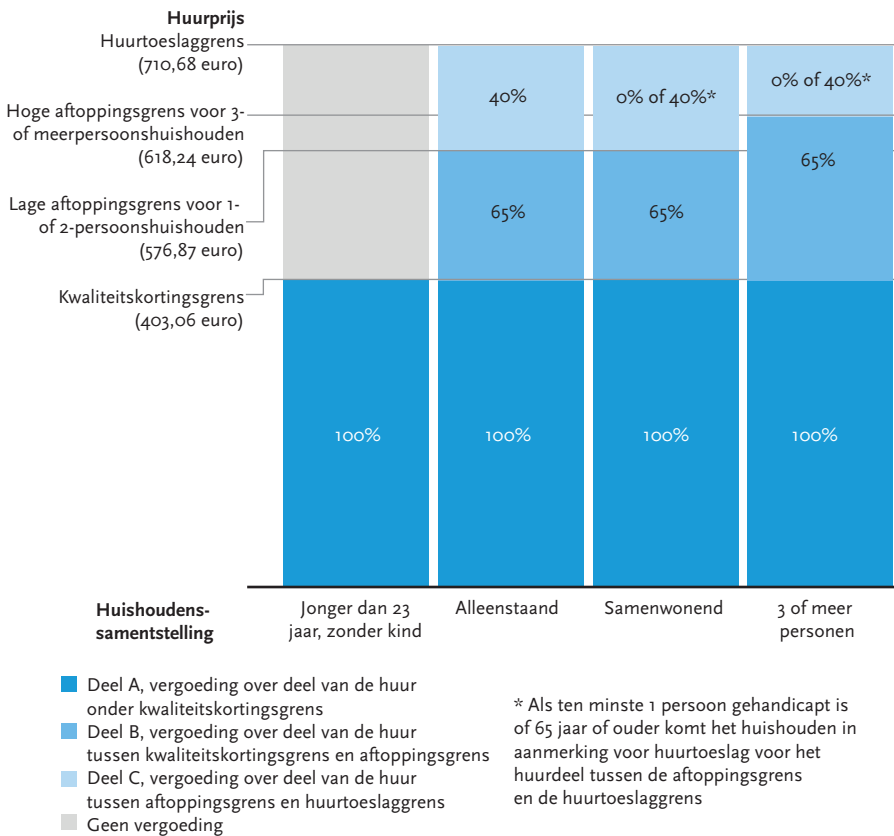
Sinds het begin van deze eeuw zijn er steeds meer huurders die onvoldoende inkomen hebben voor de maandelijkse netto woonlasten en de meest noodzakelijke uitgaven voor het levensonderhoud. Deze huishoudens hebben een 'betaalrisico': zij lopen het risico dat zij de maandelijkse woonlasten niet kunnen betalen. In 2015 gold dit voor zo'n 246.000 huurders.¹ Tot 2012 hingen de toenemende betaalrisico's vooral samen met factoren in het inkomensdomein (De Groot et al. 2014). In de periode 2012-2015 spelen echter ook beleidswijzigingen in het woondomein een rol. Sinds 2013 mogen de huren sterker stijgen dan de inflatie. Tegelijkertijd moeten huurders een groter deel van de huur zelf betalen door de verlaging van de subsidiepercentages (zie ook De Groot & Schilder 2016). In deze verkenning wordt gekeken naar het mogelijke effect van deze beleidswijzigingen en naar verschillende opties om het aandeel en aantal huishoudens met een betaalrisico te verminderen. Er wordt zowel verkend in hoeverre een generieke huurverlaging de betaalrisicoproblematiek kan verminderen, als naar mogelijkheden binnen de huurtoeslagregeling.

door Frans Schilder, Carola de Groot en Johan Conijn

Of een huurder in aanmerking komt voor huurtoeslag en zo ja, voor hoeveel, hangt in belangrijke mate af van het huishoudensinkomen, de huurprijs van de woning en de huishoudensamenstelling. De huurtoeslagregeling kent vier huurprijscategorieën en naarmate de huurprijs in een hogere categorie valt, wordt een lager percentage van de huur gesubsidiëerd.² Binnen de regeling worden daarnaast twee inkomensgrenzen gehanteerd. De

eerste is de maximale inkomensgrens van de huurtoeslag. Is het belastbaar huishoudensinkomen hoger dan deze grens, dan heeft het huishouden in principe geen recht op huurtoeslag. Is het inkomen lager, dan is het huishouden wél huurtoeslaggerechtigd. Voor huurtoeslaggerechtigden geldt in grote lijnen het principe: hoe lager het inkomen, des te hoger de huurtoeslag. Maar om te voorkomen dat socialeminimaproblemen worden 'afgewenteld' op het woondomein

FIGUUR 1 ► HUURTOESLAGREGELING VOOR HUURDEEL BOVEN BASISHUUR, 2015



Bron: Aedes 2014, bewerking PBL

wordt ook een minimuminkomensijckpunt gehanteerd; deze grens weerspiegelt het sociale minimum. Huishoudens met een inkomen lager dan dat ijkpunt moeten hoe dan ook een bepaald bedrag zelf aan huur betalen en over dit bedrag krijgen zij geen huurtoeslag.³

In 2015 had circa 16% van alle huurders een betaalrisico; dit is fors meer dan in 2012, toen had 8% van alle huurders een betaalrisico. Dit is het risico dat een huishouden moeite heeft de maandelijkse woonlasten te betalen. Dit risico ontstaat als het huis-

houdensinkomen ontoereikend is voor de maandelijkse woonlasten en de meest basale uitgaven voor het levensonderhoud zoals voeding, elektra, water en verzekeringen.⁴ De betaalrisico's hangen sterk samen met het huishoudensinkomen. Blijkens tabel 1 hebben huurders die te veel verdienen voor de huurtoeslag nauwelijks problemen om de woonlasten en de reguliere uitgaven aan het levensonderhoud te betalen. Vooral huurders met een heel laag inkomen, dat wil zeggen: lager dan het minimuminkomensijckpunt van de huurtoeslagregeling, hebben relatief vaak een betaalrisico. Van

TABEL 1 ► AANDEEL HUURDERS MET BETAALRISICO, 2012 – 2015

	onder min ijkpunt		tussen minimum inkomensijkpunt en maximale inkomensgrens		boven max inkomen		totaal	
	2012	2015	2012	2015	2012	2015	2012	2015
tot kwaliteitskortingsgrens	14%	35%	1%	1%	0%	0%	5%	13%
tot aftoppingsgrens	23%	40%	1%	5%	0%	0%	8%	15%
tot liberalisatiegrens	27%	43%	3%	11%	0%	1%	8%	15%
boven liberalisatiegrens	76%	88%	42%	53%	3%	3%	17%	22%
totaal*	25% (742)	44% (721)	4% (325)	10% (543)	1% (1.418)	1% (1.169)	8% (2.485)	16% (2.433)

* Tussen haakjes is het totale aantal huurders weergegeven (100%; aantallen x 1.000).

Bron: WoON2012, WoON2015, bewerking auteurs

TABEL 2 ► HUISHOUDBOEKJE VAN DE HUURDER: HUUR EN TOESLAG, 2012 EN 2015*

	basishuur		individuele huurtoeslag		netto huur	
	2012	2015	2012	2015	2012	2015
huurtoeslagontvangers	455	510	167	170	288	340
geen huurtoeslagontvangers	433	501	0	0	433	501

*) Gegevens zijn niet gecorrigeerd voor samenstellingseffecten

Bron: WoON2012, WoON2015, bewerking auteurs

de huishoudens met een inkomen binnen de inkomensgrenzen van de huurtoeslag had ongeveer 11% een betaalrisico in 2015; een verdubbeling ten opzichte van 2012. De betaalrisico's namen vooral toe onder huurders van dure gereguleerde huurwoningen en huurders van 'betaalbare' huurwoningen.⁵ Voorts geldt dat naarmate de huurprijs hoger is, het aandeel huurders met een betaalrisico ook hoger is.

Eerdere PBL-studies laten zien dat het aandeel en aantal huurders met een betaalrisico eigenlijk al vanaf 2002 toeneemt. Tot 2012 werd deze toename vooral verklaard door factoren in de inkomenssfeer en de gestegen kosten van het levensonderhoud (zie bijvoorbeeld De Groot et al. 2014). Dat de betaalrisico's ná 2012 verder zijn geste-

gen lijkt echter ook samen te hangen met de beleidswijzigingen in het woondomein. Sinds 2013 mogen de huren sterker stijgen dan de inflatie.⁶ Tegelijkertijd moeten huurders een groter deel van de huur zelf betalen doordat de subsidiepercentages in 2012 zijn verlaagd (zie ook De Groot & Schilder 2016). Hoe heeft dit uitgedaakt? Blijkens tabel 2 steeg de gemiddelde huur van 455 euro in 2012 naar 510 euro in 2015. Tegelijkertijd ontvingen huurtoeslagontvangers in 2012 gemiddeld 167 euro aan huurtoeslag en in 2015 170 euro. Een stijging van de huur met gemiddeld 55 euro is derhalve gecompenseerd met 3 euro extra huurtoeslag. In diezelfde periode steeg het gemiddelde besteedbare inkomen van huurtoeslaggerechtigde huishoudens met 37 euro terwijl de minimale uitgaven aan het levensonder-

houd met 40 euro stegen. Qua koopkracht stonden de huurtoeslagontvangers er in 2015 dus als groep minder florissant voor dan de huurtoeslagontvangers in 2012. Immers: de lasten namen met 95 euro toe (55 euro aan huur + 40 euro aan levensonderhoud) terwijl de inkomsten met 40 euro toenamen (40 euro aan inkomen + 3 euro aan huurtoeslag).

Oplossingsrichtingen

Het woonbeleid van de afgelopen jaren heeft dus in bescheiden mate bijgedragen aan de toename van het aandeel huurders met een betaalarisico, naast de achterblijvende inkomensontwikkeling en de toename van de kosten van het levensonderhoud (zie ook Blijie et al. 2016; Schilder & De Groot 2017). De vraag is dan ook in hoeverre er binnen het woondomein effectieve beleidsknoppen zijn om de betaalarisico's onder huurders (wezenlijk) te verminderen.

In een eerder onderzoek op basis van gegevens over 2012 lieten wij zien dat het financieel passend huisvesten van huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden een positief effect heeft op de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten. Financieel passend refereert daarbij aan een huurprijs lager dan de voor het huishouden geldende aftoppingsgrens (zie ook voetnoot 2 en figuur 1). Binnen de regels van het passend toewijzen wordt de aftoppingsgrens beschouwd als de toewijzingsgrens voor huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden. Het onderzoek liet voorts zien dat de mate waarin de passendheidsnorm ook betaalarisico's kan voorkomen in sterke mate samenhangt met het huishoudensinkomen. Huurtoeslaggerechtigden met een inkomen beneden het sociale minimum houden namelijk relatief vaak een betaalarisico, zelfs als zij in een financieel passende huurwoning zouden wonen (PBL 2016). Aanvullende berekeningen met gegevens over 2015 laten eenzelfde beeld zien. Daarbij is

gekeken in hoeverre de betaalarisico's onder huurtoeslaggerechtigde huurders lager waren geweest als alle financieel niet-passend wonende huurtoeslaggerechtigden⁷ een huurwoning hadden gehuurd met een huurprijs nét onder de voor hen geldende aftoppingsgrens. Onder huishoudens met een inkomen binnen de inkomensgrenzen van de huurtoeslag zou het aandeel met een betaalarisico halveren van 11% in 2015 naar 6%. Onder huishoudens met een inkomen beneden het minimuminkomensijkpunt van de huurtoeslagregeling (maar boven 60% van het sociale minimum) zou het aandeel met een betaalarisico dalen van 44% in 2015 naar 37%. Het totale aandeel huurders met een betaalarisico zou uitkomen op 13% in plaats van de eerder gerapporteerde 16%. In totaal is dit een vermindering van bijna 78 duizend huishoudens met een betaalarisico. Al met al valt te verwachten dat het passend toewijzen van huurtoeslaggerechtigde woningzoekenden op de langere termijn resulteert in een daling van het aandeel huurders met een betaalarisico.

Gegeven de constatering dat de betaalarisico's deels zijn toegenomen door ontwikkelingen in de huurprijs en de huurtoeslagssystematiek, verkennen we in het vervolg van het artikel het effect van het verhogen van de subsidiepercentages in de huurtoeslagregeling en een generieke huurverlaging.

Verhoging subsidiepercentages en betaalarisico's
De huurtoeslag is een zeer effectief instrument om de betaalarisico's onder huurders te reduceren (PBL 2016). In 2012 zijn de subsidiepercentages echter verlaagd. Sinds 2012 wordt het huurdeel tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens niet meer voor 75% maar voor 65% vergoed. Het huurdeel tussen de aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens wordt niet meer voor 50% maar voor 40% vergoed. De vraag is dan ook in hoeverre het terugdraaien van de verlaging van de subsidiepercentages kan

TABEL 3 ► AANDEEL HUURDERS MET BETAALRISICO BIJ VERHOOGING SUBSIDIEPERCENTAGES (SCENARIO 1) EN VERLAGING BASISNORMHUUR (SCENARIO 2), 2015

	onder min ijkpunt			tussen min ijkpunt en max inkomen			boven max inkomen			totaal		
	basis	scenario 1	scenario 2	basis	scenario 1	scenario 2	basis	scenario 1	scenario 2	basis	scenario 1	scenario 2
tot kwaliteitskortingsgrens	35%	35%	32%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	13%	13%	12%
tot aftoppingsgrens	40%	39%	39%	5%	4%	4%	0%	0%	0%	15%	14%	14%
tot liberalisatiegrens	43%	39%	41%	11%	8%	9%	1%	1%	1%	15%	13%	14%
boven liberalisatiegrens	88%	88%	88%	53%	53%	53%	3%	3%	3%	22%	22%	22%
totaal	44%	43%	42%	10%	9%	9%	1%	1%	1%	16%	15%	15%
	721	721	721	543	543	543	1.169	1.169	1.169	2.433	2.433	2.433

* Tussen haakjes is het totale aantal huurders weergegeven (100%; aantallen x 1.000).

Bron: WoON2015, bewerking auteurs

bijdragen aan het verminderen van het aandeel huurders met een betaalarisico.

Uit tabel 3 blijkt dat het verhogen van de subsidiepercentages naar het niveau van voor 2012 de betaalarisico's onder huurders slechts in beperkte mate kan verminderen (scenario 1). Een verhoging van de subsidiepercentages resulteert in een vermindering van het aandeel huurders met een betaalarisico van 1 procentpunt (15% t.o.v. 16%). In absolute aantallen gaat het om ongeveer 17,5 duizend huishoudens. Onder huurtoeslaggerechtigden is het effect vanzelfsprekend iets groter. In 2015 had circa 11% van de huishoudens in een dure gereguleerde huurwoning en een inkomen binnen de inkomensgrenzen van de huurtoeslag een betaalarisico. Het verhogen van de subsidiepercentages betekent voor deze groep dat niet 11% maar 8% van hen een betaalarisico zou hebben.

In 2017 heeft het kabinet ervoor gekozen om de uitgaven voor de huurtoeslag structureel te verhogen met 150 miljoen euro. Hiertoe is de opslag op de normhuur die leidt tot de basishuur (ie: de huur die iedereen hoe dan ook moet betalen) verlaagd met 10,50 euro per maand. De invloed van deze maatregel is beperkt (scenario 2 in tabel 3). Onder huishoudens met een duurdere gereguleerde huurwoning, zowel tussen de inkomensijkpunten als eronder, neemt het aandeel huishoudens met een betaalarisico iets af. Ook onder huishoudens met de laagste inkomens in de goedkoopste huurwoningen daalt het aandeel huurders met een betaalarisico wat. In absolute aantallen gaat de verlaging van de normhuur tot ongeveer 18 duizend minder huishoudens met een betaalarisico. Het iets grotere aantal huishoudens dat door deze maatregel geen

betaalrisico meer loopt is toe te schrijven aan de afname onder de huishoudens die buiten de inkomensgrenzen van de huurtoeslag vallen.

Generieke huurverlaging

De Woonbond riep in aanloop naar de afgelopen verkiezingen voor de Tweede Kamer op tot een huurverlaging van gemiddeld 10%, die budgettair gedekt zou kunnen worden uit het netto resultaat van de corporatiesector (€ 3,5 miljard in 2015) en/of de verhuurderheffing. We rekenen een drietal varianten door die én min of meer generiek zijn én optellen tot de omvang van de verhuurderheffing. In de eerste variant wordt uitgegaan van een algemene huurverlaging voor alle huurders (scenario 3). In de tweede variant wordt uitgegaan van een huurverlaging voor huurtoeslaggerechtigde huurders (scenario 4). Tot slot is er nog een derde variant doorgerekend waarin alleen huurtoeslaggerechtigde huurders met een zeer laag inkomen een huurverlaging krijgen; zij hebben een inkomen onder het minimuminkomensijpunt van de huurtoeslagregeling (scenario 5). Aangezien onze gegevens betrekking hebben op 2015 hanteren we niet de € 1,7 miljard die de heffing i op moet leveren. In plaats daarvan hanteren we een totale huurkorting van € 1,35 miljard, gebaseerd op de Evaluatie Verhuurderheffing van de Rijksoverheid (Ministerie BZK 2016). Voor de exercitie is uitgegaan van de huurders van corporatiewoningen en van gereguleerde woningen van particuliere verhuurders⁸, omdat de dekking van de huurverlaging uit de verhuurderheffing komt en vooral deze verhuurders deze heffing opbrengen. Hiermee ontstaat echter wel een zekere onbalans vanuit het perspectief van de huurder, aangezien de inkomensafhankelijke huurverhoging ook door verhuurders die geen verhuurderheffing betalen kan zijn opgelegd. De exercitie geeft echter hoe dan ook een aardig beeld van de effectiviteit van huurverlagingen op het aandeel huurders met betaalrisico's.

Uit tabel 4 volgt dat een algemene huurverlaging ter waarde van € 1,35 miljard (scenario 3) resulteert in een vrij beperkte daling van het aandeel huurders met een betaalrisico (van 16% naar 13%). Dit resultaat ligt in lijn met een eerder onderzoek van het PBL waarin werd aangetoond dat generieke huurverlagingen weinig effectief zijn in het verminderen van de betaalrisicoproblematiek. De kosten van een dergelijke maatregel zijn relatief hoog, doordat huurders die geen betaalrisico hebben ook een lagere huur krijgen (Schilder et al. 2015; PBL 2016). Wanneer dezelfde huurkorting uitsluitend wordt verdeeld onder huurders met een inkomen tot de maximale inkomensgrens van de huurtoeslagregeling (scenario 4) dan daalt het aandeel huurders met een betaalrisico verder tot 12%. In scenario 5 wordt de huurkorting alleen verdeeld onder huurders met een inkomen onder het minimuminkomensijpunt. Een dergelijke verdeling betekent dat circa 12% van de huurders een betaalrisico zou hebben. In 2015 had 10% van de huurtoeslaggerechtigden met een inkomen tussen de inkomensgrenzen van de huurtoeslagregeling een betaalrisico. Als er een huurverlaging zou worden gegeven aan alle huurtoeslaggerechtigde huurders van corporaties en particuliere verhuurders ter waarde van € 1,35 miljard (scenario 4), dan zou dit aandeel met 4% fors kleiner zijn geweest. De sociale minima (met een inkomen beneden het minimuminkomensijpunt van de huurtoeslagregeling) houden daarentegen in alle scenario's relatief vaak een betaalrisico; ook als de huurkorting uitsluitend aan hen ten goede komt (scenario 5). Dit komt doordat veel van hen een zeer groot tekort op het huishoudensbudget hebben. Zelfs een huurverlaging van ongeveer 35% is voor een derde van hen nog altijd onvoldoende om uit de 'min' te raken. Wel is het zo dat het bedrag waarmee zij in de min staan vanzelfsprekend lager is in het vijfde scenario, omdat in de eerste twee scenario's de huurkorting over een grotere groep

TABEL 4 ► EFFECT HUURVERLAGING OP AANDEEL HUURDERS MET BETAALRISICO NAAR INKOMENSGROEP PER SCENARIO, 2015

	basis	scenario 3	scenario 4	scenario 5
	Onder minimuminkomensijkpunt			
tot kwaliteitskortingsgrens	35%	34%	33%	28%
tot aftoppingsgrens	40%	38%	35%	33%
tot liberalisatiegrens	43%	37%	34%	30%
boven liberalisatiegrens	88%	64%	54%	46%
totaal*	44% (721)	39% (721)	36% (721)	33% (721)
	Tussen min.ijkpunt en max. inkomensgrens			
tot kwaliteitskortingsgrens	1%	1%	1%	1%
tot aftoppingsgrens	5%	3%	1%	5%
tot liberalisatiegrens	11%	7%	4%	11%
boven liberalisatiegrens	53%	30%	22%	53%
totaal*	10% (543)	6% (543)	4% (543)	10% (543)
	Boven maximale inkomensgrens			
tot kwaliteitskortingsgrens	0%	0%	0%	0%
tot aftoppingsgrens	0%	0%	0%	0%
tot liberalisatiegrens	1%	0%	1%	1%
boven liberalisatiegrens	3%	2%	3%	3%
totaal*	1% (1.169)	1% (1.169)	1% (1.169)	1% (1.169)
	Totaal			
tot kwaliteitskortingsgrens	13%	13%	12%	10%
tot aftoppingsgrens	15%	13%	12%	12%
tot liberalisatiegrens	15%	12%	11%	11%
boven liberalisatiegrens	22%	16%	13%	16%
totaal*	16% (2.433)	13% (2.433)	12% (2.433)	12% (2.433)

* Tussen haakjes is het totale aantal huurders weergegeven (100%; aantallen x 1.000).

Bron: WoON2015, bewerking auteurs

huurders wordt verdeeld. In die zin verbetert de betaalbaarheid van de maandelijkse woonlasten wel.

De huurtoeslag is bedoeld als volkshuisvestelijk instrument en dient de toegankelijkheid en betaalbaarheid van het wonen voor huurders te garanderen. (Kromhout & Van der Schaar 2008). De recente wijzigingen in de huurtoeslag hebben een relatief beperkte impact op het aandeel huurders met een betaalrisico, onder meer doordat een groot deel van de huishoudens met een betaalrisico een inkomen heeft dat onder de grenzen van de huurtoeslagregeling valt. In aanvulling op de bovenstaande maatregelen worden daarom twee scenario's doorgerekend waarin de huurders met inkomens onder het minimumijkpunt van de huurtoeslagregeling extra worden ondersteund. In scenario 6 wordt het minimumnormhuurbedrag (inclusief taakstellingsbedrag) gehalveerd voor alle huurders met een inkomen onder het minimumijkpunt; in scenario 7 wordt deze groep huurders geen enkel minimumnormbedrag gerekend. Het gesubsidieerde deel van de huur neemt hierdoor fors toe. Voor huurders binnen en boven de inkomensgrenzen van de huurtoeslag verandert niets: de resultaten worden voor deze groepen daarom niet gepresenteerd.

Tabel 5 toont dat bij het halveren van de minimumnormhuur voor de groep huishoudens met de allerlaagste inkomens het aandeel huurders met een betaalrisico in deze groep meer dan halveert. Het totaal aantal huurders met een betaalrisico daalt daarbij van 16% naar 9%. Deze maatregel zou leiden tot een toename van het totale huurtoeslagbudget met 826 miljoen euro per jaar. Een verdere daling van het totale aandeel huurders met een betaalrisico tot 7% door de minimumnormhuur voor de laagste inkomens nog verder te verlagen is relatief duur en kost 1,6 miljard euro extra huurtoeslag ten opzichte van het basisse-

nario. Deze hoge extra kosten geven een indicatie voor de omvang van de betaalrisicoproblematiek bij de groep huishoudens met de allerlaagste inkomens: zelfs een extra subsidie van bijna 200 euro per maand helpt nog lang niet alle huurders uit deze groep uit de betaalrisico's.

Conclusies

De afgelopen jaren zijn de betaalrisico's onder huurders gestegen. In de periode 2012-2015 zijn de betaalrisico's ook toegenomen onder huurtoeslaggerechtigden met een inkomen binnen de inkomensgrenzen van de huurtoeslagregeling. Deze toename hangt voor een deel samen met het gevoerde woonbeleid in die periode: verhuurders verhoogden de huren sterker dan de inflatie en huurtoeslaggerechtigden moesten een groter deel van de huur zelf betalen als gevolg van een verlaging van de subsidiepercentages door de Rijksoverheid. Tegelijkertijd zijn huurders in deze periode geconfronteerd met een achterblijvende inkomensontwikkeling (IBO Sociale huur 2016). De vraag blijft daardoor of de betaalrisicoproblematiek nu vooral een inkomens- of een volkshuisvestelijk probleem is en wat dit betekent qua oplossingsrichting. Veranderingen in de huurtoeslagssystematiek of huurverlagingen hebben een relatief beperkt effect op het aandeel huurders met een betaalrisico onder degenen met een inkomen onder het minimumijkpunt van de huurtoeslagregeling. Mogelijk dat de relatief hoge betaalrisico's onder deze groep beter te bestrijden zijn met oplossingen in het domein van het armoedebeleid of bijvoorbeeld het werkgelegenheidsbeleid in plaats van de volkshuisvesting (De Groot et al. 2014).

De stijging van het aandeel huishoudens met een betaalrisico binnen de inkomens- en huurgrenzen van het huurtoeslagbeleid suggereert evenwel dat de betaalrisicoproblematiek in ieder geval niet alleen een inkomensprobleem is. De huurtoeslag, een

TABEL 5 ► EFFECT VERLAGING MINIMUMNORMHUUR OP AANDEEL HUURDERS MET BETAALRISICO NAAR INKOMENSGROEP PER SCENARIO, 2015

	onder min ijkpunt			totaal		
	basis	scenario 6	scenario 7	basis	scenario 6	scenario 7
tot kwaliteitskortingsgrens	35%	12%	6%	13%	5%	3%
tot aftoppingsgrens	40%	12%	7%	15%	5%	3%
tot liberalisatiegrens	43%	21%	10%	15%	9%	6%
boven liberalisatiegrens	88%	88%	88%	22%	22%	22%
totaal*	44%	21%	14%	16%	9%	7%
	(721)	(721)	(721)	(2.433)	(2.433)	(2.433)
huurtoeslag (x € mln)	1.636	2.462	3.291	2.413	3.239	4.069
huurtoeslag p.p.p.m. (€)	189	285	380	83	111	139

* Tussen haakjes is het totale aantal huurders weergegeven (100%; aantallen x 1.000).

Bron: WoON2015, bewerking auteurs

volkshuisvestelijk instrument gericht op het garanderen van de toegankelijkheid en betaalbaarheid van het wonen, heeft immers niet kunnen voorkomen dat een groter deel van de doelgroep van de regeling een betaalrisico loopt. Doordat de samenstelling van de groep huurders tussen 2012 en 2015 is veranderd is aanvullend onderzoek nodig om een definitief oordeel te kunnen vellen over de achtergrond van de toename van de betaalrisico's onder huurtoeslagontvangers.

Uit de analyses in dit artikel volgt dat de huurtoeslag een veel effectiever instrument is in het terugdringen van betaalrisico's dan generieke huurverlagingen: het halveren van de minimumnormhuren voor huishoudens met inkomens onder het minimumijkpunt van de huurtoeslag (scenario 6) kost aanzienlijk minder dan de huurverlaging voor deze groep in scenario 5, én het reduceert het aandeel huishoudens met betaalrisico's veel verder. Dit komt doordat bij een huurverlaging ook de huurtoeslag voor deze huishoudens lager uitvalt en een deel van

de beoogde subsidie verdampt. Of het wenselijk is om betaalrisico's op deze manier te bestrijden of toch via inkomensondersteuning is een politieke vraag; effectief is de aanpak via de huurtoeslag in ieder geval.

OVER DE AUTEURS

Frans Schilder is programmamanager Wonen bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en researchfellow aan de Amsterdam School of Real Estate (ASRE)

Carola de Groot is onderzoeker Wonen bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Johan Conijn is bijzonder hoogleraar Woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan de Amsterdam School of Real Estate (ASRE) en verder directeur bij Ortec Finance

VOETNOTEN

- 1 Eerder constateerde het PBL dat er in 2015 circa 500.000 huurders een betaalarisico hadden (De Groot & Schilder 2016). In die berekening werden ook alle huurders met een inkomen beneden het sociale minimum meegenomen. In deze verkenning zijn alleen huurders meegenomen met een inkomen boven 60% van het sociaal minimum, in lijn met de definities zoals gehanteerd in het IBO Sociale huur (2016). Hiermee wordt een eventuele vertekening van het gepresenteerde beeld door ruis in de data verminderd. Daarnaast is in deze verkenning uitgegaan van de berekende huurtoeslag (en niet de feitelijke huurtoeslag) om te corrigeren voor het niet-gebruik van de huurtoeslagregeling (zie PBL 2016 voor een toelichting op de methodiek). Hierdoor daalt het aantal huurders met een betaalarisico iets (in 2012 van 13% naar 11%: PBL 2016).
- 2 In de huurtoeslagssystematiek worden vier huurprijscategorieën gehanteerd: tot de kwaliteitskortingsgrens (subsidie van 100%), van de kwaliteitskortingsgrens tot de aftoppingsgrens (subsidie van 65%), van de aftoppingsgrens tot de maximale huurprijsgrens van de huurtoeslag, welke voor 23-jarigen en ouder gelijk is aan de liberalisatiegrens (subsidie van 40% voor ouderenhuishoudens, alleenstaanden en gehandicapten) en boven de liberalisatiegrens (geen subsidie). Binnen de systematiek worden twee aftoppingsgrenzen gehanteerd: een lagere voor een- en tweepersoonshuishoudens en een hogere voor huishoudens bestaande uit 3 personen of meer (zie ook figuur 1).
- 3 In 2015 gold voor alleenstaanden tot 65 een maximale inkomensgrens van 21.950 euro. Het minimuminkomenspunt bedroeg 15.175 euro.
- 4 In deze benadering en in de analyses is uitgegaan van het besteedbare huishoudensinkomen en de netto woonlasten (de maandelijke basishuur, verminderd met een eventuele huurtoeslag). Voor de noodzakelijke uitgaven inzake het levensonderhoud is uitgegaan van de minimale bedragen uit de voorbeeldbegrotingen van het Nibud, exclusief de uitgaven voor sociale activiteiten zoals uitgaan en vakanties. Betaalarisico's zeggen alleen iets over potentiële, en niet over de werkelijke, betaalachterstanden. Zo zullen sommige huishoudens wellicht nog een spaarpotje hebben waarmee ze het 'tekort' al dan niet tijdelijk kunnen dichten (zie ook De Groot & Schilder 2016). Een uitgebreide toelichting op de gehanteerde methodiek is te vinden in De Groot et al. (2014).
- 5 Huurwoningen met een huurprijs tussen de zogenoemde kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens worden in de beleidspraktijk ook wel gezien als betaalbare huurwoningen. Huurwoningen met een huurprijs tussen de aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens worden aangeduid als dure gereguleerde huurwoningen (zie ook PBL 2016).
- 6 De verruiming van het huurbeleid wordt vaak in één adem genoemd met de eveneens in 2013 ingevoerde verhuurderheffing. In de eerste jaren van de verhuurderheffing zagen corporaties zich veelal genoodzaakt de huren sterk te verhogen om de verhuurderheffing te kunnen bekostigen.
- 7 Dit wil dus zeggen in een dure gereguleerde huurwoning of in een geliberaliseerde huurwoning.
- 8 In lijn met de BZK-rapportages over het WoON worden hiertoe zowel institutionele beleggers (zoals pensioenfondsen) gerekend als particuliere personen die een woning (of woningen) verhuuren.

LITERATUUR

- Blijie, B., K. Gopal, R. Steijvers en W. Faessen (2016) *Wonen in beweging: de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015*. Delft: ABF Research.
- De Groot, C., F. Schilder, F. Daalhuizen & F. Verwest (2014) *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- De Groot, C. & F. Schilder (2016) *Betaalarisico's in de huur- en koopsector, 2002-2015* (indicator 2174, versie 02 , 14 april 2016). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.
- IBO Sociale huur (2016) *De prijs voor betaalbaarheid: opties voor meer doelmatigheid en effectiviteit in de huurtoeslag en het beleid voor de sociale huur*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- PBL (2016) *Betaalbaarheid van het wonen in de huursector: verkenning van beleidsopties*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schaar, J. van der & S. Kromhout (2008), *Een essay over de huurtoeslag. Instrument van woonbeleid of inkomenspolitiek?*, in opdracht van het ministerie van VROM-DGW, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.
- Schilder, F. en C. de Groot (2017) *Inkomensdynamiek en de betaalbaarheid van het wonen: een verkenning van de ontwikkeling van betaalarisico's en passend wonen aan de hand van de verhuismodules van het WoON-onderzoek 2009 en 2012*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Schilder, F., C. de Groot en J. Conijn (2015) *Corporaties en betaalarisico's van huurders: kwantitatieve analyse naar de handelingsperspectieven van corporaties in het beperken van betaalarisico's van huurders*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.